

## Vorlage an den Landrat des Kantons Basel-Landschaft

---

**Titel:** Interpellation 2008/014 von Brigitta Rebsamen, CVP/EVP-Fraktion:  
Anbinden von behinderten Menschen in Heimen

Datum: 10. Juni 2008

Nummer: 2008-014

Bemerkungen: [Verlauf dieses Geschäfts](#)

---

Links:

- [Übersicht Geschäfte des Landrats](#)
- [Hinweise und Erklärungen zu den Geschäften des Landrats](#)
- [Landrat / Parlament des Kantons Basel-Landschaft](#)
- [Homepage des Kantons Basel-Landschaft](#)

---



2008/014

Kanton Basel-Landschaft

Regierungsrat

## Vorlage an den Landrat

betreffend Interpellation 2008/014 von Brigitta Rebsamen, CVP/EVP-Fraktion: Anbinden von behinderten Menschen in Heimen

vom 10. Juni 2008

### 1. Ausgangslage

Am 10. Januar 2008 hat Brigitta Rebsamen, CVP/EVP-Fraktion eine Interpellation betreffend "Anbinden von behinderten Menschen in Heimen" mit folgendem Wortlaut eingereicht:

*"Der "Sonnenhof" in Arlesheim geniesst als Wohn- und Schulheim für geistig und mehrfach behinderte Kinder und Jugendliche einen ausgezeichneten Ruf. Die Institution sieht sich in jüngster Zeit aber öffentlicher Kritik ausgesetzt, weil ein schwer behinderter jugendlicher Heimbewohner mit hohem Aggressionspotential während Jahren nachts und über Mittag mit einem Magnetband am Bett angebunden wurde. Diese Massnahme ist grundsätzlich als gravierender Eingriff in das verfassungsrechtlich garantierte Grundrecht der persönlichen Freiheit, insbesondere der Bewegungsfreiheit, einzustufen. Grundrechte dürfen indessen nur eingeschränkt werden, wenn hierfür eine gesetzliche Grundlage besteht, die Einschränkung im öffentlichen Interesse liegt oder dem Schutz von Grundrechten Dritter dient und zudem verhältnismässig ist. Das längerfristige Fixieren von Behinderten ist also nur aufgrund einer Rechtsgrundlage und in begründeten Ausnahmefällen zu rechtfertigen, etwa zum Schutz des Betroffenen selbst, des Pflegepersonals sowie der anderen Heimbewohner. Im vorliegenden Fall sind bereits fünf Mitarbeiter mit der Betreuung des Jugendlichen beschäftigt, eine 24-stündige Überwachung (welche die Fixierung während der Nacht entbehrlich machen könnte) würde den Einsatz von zwei weiteren Mitarbeitern erfordern. In dieser schwierigen Situation haben sich die kommunale Vormundschaftsbehörde sowie die kantonale Fachstelle für Sonderschulung, Jugend- und Behindertenhilfe als Aufsichtsbehörde eingeschaltet und versuchen, zusammen mit Psychologen und anderen Fachpersonen eine adäquate Lösung zu finden. Der konkrete Fall wirft grundsätzliche Fragen zur Problematik freiheitseinschränkender Massnahmen in der Behinderten- und teilweise auch in der Kinder- und Jugendbetreuung auf. Im Spannungsfeld zwischen Betreuungsbedarf, Einschränkung der persönlichen Freiheit eines Heimbewohners und Sicherheit der Betreuer und der Mitbewohner spielen nebst fachlichen und ethischen auch rechtliche und finanzielle Aspekte eine wesentliche Rolle. Ich ersuche den Regierungsrat daher um die schriftliche Beantwortung nachstehender Fragen:*

1. Unter welchen Voraussetzungen erachtet der Regierungsrat eine längerfristige Fixierung von Kindern und Jugendlichen, aber auch von behinderten Erwachsenen, als zulässig und verhältnismässig?

2. *Bestehen im Kanton Basel-Landschaft gesetzliche Grundlagen für freiheitseinschränkende Massnahmen bei selbst- oder fremdaggressiven Menschen in Heimen, oder erachtet der Regierungsrat eine solche Regelung als angezeigt?*
3. *Welches sind die Vor- und Nachteile von alternativen Massnahmen wie Ruhigstellung mittels Medikamenten oder Isolierzimmer?*
4. *Welche Kosten verursacht ein Pflegeplatz für einen aggressiven Behinderten mit mehreren Betreuern?*
5. *Welche finanziellen Mittel stehen im Einzelfall maximal zur Verfügung, und genügen diese Mittel, um eine umfassende Betreuung zu gewährleisten?“*

## **2. Grundsätzliche Bemerkungen**

In den verschiedenen Kinder- und Jugendheimen und in den Heimen der Behindertenhilfe im Kanton Basel-Landschaft werden Menschen mit unterschiedlichen Unterstützungs-, Pflege- und Förderbedürfnissen professionell betreut. Die kollektive Form der Unterbringung und die Betreuung ausserhalb der Familie muss verschiedenen, oft schwierigen Ausgangslagen und individuellen Bedürfnissen Rechnung tragen. Die Aspekte der Persönlichkeitsrechte, des Schutzbedürfnisses Einzelner und einer Gruppe von Mitbetreuten, der angestrebten pädagogischen oder agogischen Förderung und eines leistbaren Aufwandes auf einen gemeinsamen Nenner zu bringen, ist die anspruchsvolle Aufgabe solcher Einrichtungen.

Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter und die Leitungen der Heime im Kanton leisten gute Betreuungsarbeit. Der Kanton sichert in den Leistungsvereinbarungen, welche Auftrag, Finanzierung und die Überprüfung der Leistungserfüllung regeln, die Grundlagen für diese Arbeit. Die meisten Heime werden von privaten, gemeinnützigen Trägerschaften geführt, die diesen öffentlichen Auftrag in fast allen Situationen mit Umsicht und grossem Einsatz erfüllen.

Gemäss dem Gesetz über die Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe bedarf die Führung eines Heimes für Kinder, Jugendliche oder Erwachsene der Bewilligung des Kantons und untersteht dessen Aufsicht. Die Ausführungsbestimmungen sind in der Verordnung über die Bewilligung und Beaufsichtigung von Heimen (Heimverordnung) enthalten. Die Bewilligungspflicht für Heime für Erwachsene wurde im Kanton Basel-Landschaft erst mit diesem Gesetz auf den 1.1.2002 eingeführt. Die nachstehenden Ausführungen beziehen sich deshalb auf die Situation in Kinder- und Jugendheimen sowie auf Einrichtungen der Behindertenhilfe, die der gesetzlichen Aufsicht der Fachstelle für Sonderschulung, Jugend- und Behindertenhilfe der Bildungs-, Kultur- und Sportdirektion unterstellt sind.

Eine bundesgesetzliche Regelung der Aufsicht für Erwachsenenheime besteht bis heute nicht. Sie soll mit der Revision des ZGB im Erwachsenenschutzrecht erfolgen. Seit dem 1. Januar 2008 ist das Bundesgesetz über die Institutionen zur Förderung der Eingliederung von invaliden Personen IFEG in Kraft. Es richtet sich an die Kantone und enthält unter anderem Voraussetzungen, damit ein Kanton eine Institution für die Umsetzung der Behindertenhilfe gemäss IFEG anerkennen darf. In den Anerkennungsvoraussetzungen sind die Persönlichkeitsrechte erwähnt:

*„e. die Persönlichkeitsrechte der invaliden Personen wahren, namentlich ihr Recht auf Selbstbestimmung, auf Privatsphäre, auf individuelle Förderung, auf soziale Kontakte ausserhalb der Institution, auf Schutz vor Missbrauch und Misshandlung sowie ihr Recht und das ihrer Angehörigen auf Mitwirkung;“*

Ausführungsbestimmungen zum IFEG oder weitere Verfahrensvorgaben für die Anerkennung von Institutionen bestehen nicht.

Die Bewilligungspflicht für Heime für Minderjährige und die Bewilligungsvoraussetzungen stützen sich auf den Abschnitt „Heimpflege“ der eidgenössischen Verordnung über die Aufnahme von Kindern zur Pflege und zur Adoption. Diese Verordnung wird zur Zeit vom Bund revidiert.

In wie weit die Bestimmungen der Menschenrechtskonvention und des internationalen Übereinkommens über die Rechte des Kindes direkte Rechtsanwendung auf kantonaler Ebene finden können, müsste im Einzelfall betrachtet werden.

Der Regierungsrat ist sich bewusst, dass die rechtlichen Fragen in kritischen Betreuungssituationen, wie bei der Anordnung bewegungseinschränkender Massnahmen in Institutionen für Kinder, Jugendliche und Erwachsene geklärt und gesetzlich geregelt werden müssen. Es muss jedoch auch klar gesagt werden, dass es nie möglich sein wird, allein mit Verfahrensbestimmungen und gesetzlichen Schutzbestimmungen die Betreuungsqualität und den Schutz der Persönlichkeitsrechte in Heimen zu sichern. Mitentscheidend ist, dass genügend motiviertes und qualifiziertes Betreuungspersonal zur Verfügung steht, dass in Aus- und Weiterbildung die Thematik ständiges Thema ist und dass in der Aufsicht und bei der Überprüfung der Leistungserfüllung durch den öffentlichen Auftraggeber genügend Zeit und Personen eingesetzt werden können, um Qualitätssicherung und -entwicklung zu gewährleisten.

Dass diese Anforderungen in Widerspruch zu ökonomischen Forderungen in der Betreuung unterstützungsbedürftiger Menschen geraten können, macht die Thematik zu einer ethisch-politischen Frage.

### **3. Zu den einzelnen Fragen**

*Frage 1: Unter welchen Voraussetzungen erachtet der Regierungsrat eine längerfristige Fixierung von Kindern und Jugendlichen, aber auch von behinderten Erwachsenen, als zulässig und verhältnismässig?*

Das Recht auf persönliche Freiheit (Artikel 10 Absatz 2 der Bundesverfassung) steht der Möglichkeit gegenüber, Einschränkungen zum Schutze des Einzelnen und der Gemeinschaft zu treffen. Die Betreuung von Kindern, Jugendlichen, aber auch von Erwachsenen steht nicht selten im Spannungsfeld zwischen Freiheit und Einschränkung. Betreuerinnen und Betreuer stehen täglich in der Verantwortung hilfsbedürftige Personen in Kinder-, Jugend- und Behindertenheimen zu fördern, unterstützen und pflegen. Dazu gehört auch, dass die Betreuenden die ihnen anvertrauten Personen dort vor Gefahren und Schaden bewahren, wo sich die betreuten Personen nicht selbstständig schützen können.

In der Betreuung von Kindern- und Jugendlichen ist das Kindeswohl die oberste Handlungsmaxime. In der Heimbetreuung orientieren sich die Betreuenden am gesetzlichen Handlungsrahmen der elterlichen Sorge. Dabei ist das Kindeswohl das oberste Gebot. Wie für die Eltern, so gilt auch bei der konkreten Ausübung der elterlichen Sorge durch das Heimpersonal, das Kind und den Jugendlichen nach Massgabe der persönlichen Handlungsfähigkeit mit einzubeziehen.

Bei Entscheiden des Vormundes oder des Inhabers der elterlichen Sorge über den Erwachsenen wirkt auch der entmündigte Erwachsene im Rahmen seiner Urteilsfähigkeit mit.

In der Betreuung von Erwachsenen ist die persönliche Freiheit das oberste Gut. Einschränkungen der persönlichen Freiheit setzen die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze voraus. Einschränkungen der Bewegungsfreiheit erachtet der Regierungsrat unter Abwägung der genauen Umstände als zulässig,

- wenn die Zustimmung des urteilsfähigen Betroffenen oder die Zustimmung des gesetzlichen Vertreters des nicht urteilsfähigen Betroffenen vorliegt;
- bei Notwehr- oder Notstandssituationen zur Begegnung einer unmittelbaren Gefahr für sich selbst oder von Dritten;
- wenn bei Präventions-, Sicherheits- und Disziplinarmaßnahmen eine gesetzliche Grundlage zum Handeln ermächtigt.

Jede bewegungseinschränkende Massnahme muss regelmässig überprüft werden auf Eignung, Notwendigkeit und Verhältnismässigkeit zwischen Eingriffszweck und -wirkung. Sie muss sofort aufgehoben werden, wenn die Massnahme nicht mehr notwendig ist oder ihren Zweck verfehlt.

Im Rahmen der Aufsichtsübung in Kinder- und Jugendheimen und den Heimen für Menschen mit Behinderung sind der kantonalen Aufsichtsstelle vor allem im Bereich der Betreuung von erwachsenen Menschen mit Behinderung vereinzelt Massnahmen bekannt geworden, die als bewegungseinschränkend gewertet werden können (z.B. zeitweiliges Schliessen des Hauses oder Zimmers oder zeitweilige Fixierung). Jede einzelne Situation wird zusammen mit dem Heim untersucht und überprüft, mit dem Ziel, die bewegungseinschränkende Massnahme aufzuheben oder zu vermeiden – wenn immer möglich. Werden kantonale Handlungsrichtlinien geschaffen, so ist eine Meldepflicht an die kantonale Aufsichtsbehörde für solche Vorfälle einzuführen. Die Betreuung des jungen Erwachsenen, dessen Situation die Anfrage ausgelöst hat, erfolgt heute ohne Fixierung.

*Frage 2: Bestehen im Kanton Basel-Landschaft gesetzliche Grundlagen für freiheitseinschränkende Massnahmen bei selbst- oder fremdaggressiven Menschen in Heimen, oder erachtet der Regierungsrat eine solche Regelung als angezeigt?*

Weder beim Bund noch beim Kanton Basel-Landschaft bestehen ausreichende Rechtsgrundlagen, welche das Betreuungspersonal zu freiheitseinschränkenden Massnahmen im Heim ermächtigen würden. Die rechtlichen Vorgaben für die Fürsorgerische Freiheitsentziehung (FFE), unter anderem im kantonalen Einführungsgesetz zum ZGB, welche eine Einweisung in eine geeignete Anstalt vorsehen, sind im Heim nicht anwendbar.

Im Rahmen der Änderung des schweizerischen Zivilgesetzbuches im Erwachsenenschutz-, Personenrecht und Kindesrecht will der Bund Rechtsgrundlagen erlassen, welche die Kantone in ihren Ausführungsgesetzgebungen konkretisieren können. Die Vorlage wird zur Zeit von den eidgenössischen Räten beraten. Der Ständerat hat die Vorlage bereits verabschiedet. Das parlamentarische Gesetzgebungsverfahren wird im Laufe des Jahres 2009 abgeschlossen. Mit einem Inkraftsetzen wird frühestens ab dem Jahr 2012 gerechnet.

Der Regierungsrat erachtet es als wichtig, dass für das Anordnen bewegungseinschränkender Massnahmen in Kinder-, Jugend- und Behindertenheimen möglichst rasch kantonale gesetzliche Grundlagen geschaffen werden. Er will darum das Inkrafttreten der neuen ZGB-Bestimmungen nicht abwarten, sondern sofort prüfen, ob dem Anliegen mit einer Ergänzung des Gesetzes über die Sozial-, die Jugend- und die Behindertenhilfe Rechnung getragen werden kann. Dabei sollen die Änderungsvorschläge für das ZGB berücksichtigt werden.

Parallel zu den Vorbereitungen für eine kantonale Gesetzgebung wollen die kantonalen Aufsichtsbehörden, unter Beteiligung von Leitungs- und Betreuungspersonen aus den Heimen und den Fachverbänden, ein standardisiertes Verfahren für bewegungseinschränkende Massnahmen erarbeiten. Die Regierung prüft, ob das Ergebnis dieser Arbeiten auf Verordnungsstufe verankert werden kann. Als minimale Regelung ist vorgesehen, dass die erarbeiteten Standards in die Leis-

tungsvereinbarungen mit den Heimen der Jugend- und der Behindertenhilfe integriert werden. Auch bei dieser Arbeit wird auf die Materialien der ZGB-Revision zurückgegriffen.

*Frage 3: Welches sind die Vor- und Nachteile von alternativen Massnahmen wie Ruhigstellung mittels Medikamenten oder Isolierzimmer?*

Kinder-, Jugend- und Behindertenheime sind pädagogisch und agogisch geführte Einrichtungen. Die Betreuung zielt auf das Fördern, Entwickeln und Erhalten von Fähigkeiten der betreuten Personen. Wie bereits dargelegt, muss im Sinne der Verhältnismässigkeit die geeignete und am wenigsten einschneidende Massnahme getroffen werden. Die Betreuenden müssen vor dem Ergreifen einer Massnahme Handlungsalternativen prüfen. Dabei ist immer die in ihrer Wirkung am besten geeignete Massnahme einzuleiten. Der Auftrag des Kantons und die Umsetzung in den Heimen setzen das Primat auf Förderung und Betreuung und nicht auf Verwahrung.

Das Verschreiben und das Verabreichen von Medikamenten setzt eine ärztliche Indikation voraus. Es liegt daher nicht in der Kompetenz des Personals des Heimes, die medizinische Behandlung zu bestimmen. Für die pädagogische und agogische Arbeit ist es wichtig, dass die Handlungsfähigkeit der betroffenen Personen durch die medizinische Behandlung gefördert wird und erhalten bleibt.

Eine Umfrage bei den Heimen der Jugend- und der Behindertenhilfe im Kanton hat ergeben, dass mit einer Ausnahme keine speziellen Isolierzimmer bestehen.

*Fragen 4 und 5.: Welche Kosten verursacht ein Pflegeplatz für einen aggressiven Behinderten mit mehreren Betreuern? Welche finanziellen Mittel stehen im Einzelfall maximal zur Verfügung, und genügen diese Mittel, um eine umfassende Betreuung zu gewährleisten?*

Die Kosten in Heimen der Behindertenhilfe sind nicht individualisiert, sondern werden durchschnittlich für jede erbrachte Leistung, zum Beispiel „Dauerbetreuung Wohnen“ oder „Beschäftigung“ pro Platz und Monat berechnet und abgegolten. Die Bandbreite der vereinbarten Pauschalen für Wohnheime mit der Zielgruppe „Menschen mit hohem Betreuungsbedarf“ liegt in der Behindertenhilfe etwa zwischen 13'000 und 18'000 Franken pro Platz und Monat. Die Kosten werden jährlich im Finanz- und Leistungscontrolling überprüft.

Es besteht bei Neuaufnahme einer Person mit hohen und spezifischen Betreuungsbedürfnissen die Möglichkeit, die Kosten befristet individuell festzusetzen. Derzeit besteht eine solche Einzeltarifvereinbarung. Aus Gründen des Persönlichkeitsschutzes wird dieser Einzeltarif nicht veröffentlicht. Einzeltarife sind immer befristet, werden regelmässig auf ihre Notwendigkeit überprüft und der effektiven Betreuungssituation angepasst.

Es ist klar, dass sich der erhöhte Tarif meistens mit einem erhöhten Betreuungsaufwand, das heisst in der Regel mehr Betreuungspersonal erklärt. Es ist aber davor zu warnen, die Qualität einer Betreuung ausschliesslich vom Betreuungsschlüssel abhängig zu machen. Ebenso wichtig sind die fachliche Leitung, die Qualifikation und Persönlichkeit des Betreuungspersonals, der Einsatz vielfältiger Methoden sowie die fachliche Begleitung des betreuenden Personals.

Die rechtlichen Grundlagen und Instrumente für einen Einzeltarif sind im Kanton Basel-Landschaft in den Verordnungen für die Jugend- und die Behindertenhilfe geschaffen worden. Die Leistungsvereinbarungen zwischen dem Kanton und den anerkannten Heimen erlauben es, auf besondere Situationen zu reagieren. In der Behindertenhilfe besteht die Möglichkeit, die Heimtaxe individuell und befristet zu erhöhen. Eine Maximalgrenze ist nicht festgelegt. Den Entscheid fällt die zuständi-

ge kantonale Fachstelle auf Grund einer fachlichen Beurteilung der Einzelsituation. Die notwendigen kantonalen Beiträge an Heime werden im Budget eingestellt; dies erfolgt unter anderem auf der Grundlage der von der Regierung genehmigten Bedarfsplanung der Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Die restliche Finanzierung erfolgt über die Kostenbeteiligung der Menschen mit Behinderungen aus ihrem Einkommen und Vermögen, meistens aus der IV-Rente und der Ergänzungsleistung. Es lässt sich also sagen, dass im speziellen Einzelfall die Finanzierung der Betreuung sicher gestellt werden kann.

Liestal, 10. Juni 2008

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

Pegoraro

Der Landschreiber:

Mundschin